



Conferencia Regional 2008

Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos

Andrei Jouravlev,
Oficial de Asuntos Económicos,
División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL-ONU

Me gustaría agradecer a INWENT y a GTZ, su cooperación en la organización de esta reunión. El tema que hoy nos reúne es de particular interés para nosotros.

Este interés se remonta a principios de la década de los noventa, cuando publicamos los primeros estudios para analizar las experiencias regionales con las reformas del sector de agua potable y saneamiento. Estas reformas tuvieron muchas características comunes:

- La separación institucional entre las funciones de definición de políticas, regulación y administración de sistemas.
- La profundización de procesos de descentralización, en muchos casos a nivel más bajo posible, o sea, municipal.
- El entusiasmo generalizado en promover la participación privada, aunque esta tendencia se ha revertido en los últimos años con el fracaso de varias privatizaciones.
- La formulación de nuevos marcos legales y regulatorios.
- La exigencia de que los servicios deben tender a autofinanciarse, y interés en crear sistemas de subsidios para grupos de bajos ingresos.

A partir de aquellos primeros estudios, hemos asumido un activo rol en materia regulatoria, participación privada y reforma del sector público, con múltiples y diversas actividades: investigación orientada a la formulación de políticas públicas, asistencia técnica a países, organización de reuniones de expertos y actividades de capacitación.

¿Qué hemos visto en estos años? Muchas reformas se originaron no tanto en la búsqueda de mayor eficiencia, sino que en muchos casos obedecieron a otros motivos, como ideologías políticas, desencanto con la acción estatal, crisis financiera del sector público y presiones externas. Casi dos décadas después, la experiencia demuestra que muchas reformas desconocieron las limitaciones estructurales de las economías nacionales y los principios compartidos por países relevantes en materia regulatoria.

¿Qué hemos aprendido? Hemos aprendido que existen principios fundamentales en materia de prestación de servicios, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- Estos servicios son productos de consumo local. Si las economías locales no pueden generar, a través de salarios e impuestos, recursos suficientes para pagarlos, inversionistas privados por sí mismos no contribuirán recursos económicos adicionales, por lo que los servicios no serán sustentables.
- Los servicios son caros, mientras que en la región se registran elevados niveles de pobreza, por lo que las prioridades gubernamentales son muy importantes. Estas prioridades se ven en el presupuesto del Estado y no en las declaraciones para la prensa. Sin apoyo estatal bien organizado, los pobres no tendrán acceso a los servicios.
- La eficiencia reduce los costos, lo que implica mayores oportunidades de uso. Las ineficiencias más comunes son precios de transferencia, corrupción, endeudamiento excesivo, mano de obra redundante, costos de transacción, y pérdidas de economías de escala y alcance. Al encarecer los costos, la ineficiencia daña la equidad. De aquí que, eficiencia y equidad no son criterios antagónicos sino complementarios.
- La eficiencia depende más de condiciones institucionales y estructurales del entorno que del tipo de propiedad. No hay demasiados elementos empíricos que justifiquen,

en términos generales, preferir propiedad pública o privada. En consecuencia, corresponde realizar una evaluación caso por caso de sus ventajas y desventajas, dependiendo de las condiciones del entorno.

- La descentralización y la municipalización no permiten realizar las economías de escala y dificultan las actividades de regulación y control, por lo que afectan la eficiencia y consecuentemente la equidad. La estructura industrial del sector debe permitir hacer máximo uso de economías de escala y alcance, y reducir los costos de transacción, estructurando sistemas equilibrados, donde las atribuciones sean asignadas a niveles adecuados de gobierno.
- Los gobiernos deben imponer, por medio de legislación general, regulación adecuada a prestadores públicos y privados, basada en principios de rentabilidad justa y razonable, buena fe, diligencia debida, obligación de eficiencia y transferencia de ganancias de eficiencia a los consumidores.
- Para regular, se requiere información adecuada y oportuna, con énfasis en contabilidad regulatoria, control de compras y contrataciones, y participación de los consumidores.
- Garantías y protecciones artificiales, como tasas de cambio aseguradas, incrementan el riesgo de ineficiencia y fracaso, pues dan seguridades no sustentables.
- Como consecuencia de la globalización, conflictos regulatorios que antes se sometían a la jurisdicción nacional ahora se resuelven en tribunales arbitrales internacionales, que no necesariamente tienen la integración, los principios substantivos, o los procedimientos, para afrontar cuestiones estructuralmente conectadas al desarrollo y al bienestar general.
- Las empresas deben autofinanciarse, lo que debe acompañarse con la creación de efectivos sistemas de subsidios para grupos de bajos ingresos.
- Es aconsejable una clara separación institucional, con un regulador independiente, dotado de recursos adecuados, y sujeto a reglas de conducta y ética.
- Los servicios deben prestarse con un criterio técnico, evitando su captura, sea por sindicatos, políticos, burocracia, inversionistas o grupos de interés.

Estoy seguro que al final de esta reunión habremos logrado importantes avances en los temas críticos para los cuáles nos hemos reunido, que es la pregunta, ¿qué deben hacer nuestros países para que los servicios lleguen a toda la población y se presten de manera económicamente eficiente, ambientalmente sustentable y socialmente equitativa?